

**TINJAUAN YURIDIS KEPEMILIKAN TANAH  
ABSENTEE DIKAJI DARI UNDANG-UNDANG  
NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN  
DASAR POKOK AGRARIA<sup>1</sup>**

**Oleh : Sultan Abdurahman<sup>2</sup>**

**ABSTRAK**

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana kedudukan Kepemilikan Tanah *Absentee* ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria dan bagaimana Penerapan Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria terhadap Tanah Yang Dimiliki Secara *Absentee*. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif disimpulkan: 1. Kepemilikan tanah secara *Absentee* memang memunculkan fenomena dalam dunia hukum, hal ini dikarenakan kepemilikan tanah secara *Absentee* bertentangan dengan sejumlah aturan yang ada dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Akan tetapi di sisi lain kepemilikan tanah secara *Absentee* apalagi yang diperoleh dari hasil jual-beli merupakan sesuatu yang secara normatif tidak bertentangan pula dengan hukum ada umumnya, baik hukum materil Perdata maupun aturan-aturan lain yang mengatur tentang kepemilikan, sehingga perpindahan hak oleh karena suatu perikatan yang sah secara Undang-undang diantara kedua belah pihak maka sah juga secara hukum untuk dapat memiliki tanah *Absentee*. 2. Melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, maka dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut: "pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut". Kemudian pada intin pokok dari undang-undang tersebut adalah kepemilikan

tanah pertanian oleh orang yang berada di tempat luar kecamatan tempat letak tanahnya. Namun larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu masih memungkinkan untuk mengerjakan tanahnya secara efisien.

Kata kunci: Kepemilikan, tanah, absentee,

**PENDAHULUAN**

**A. Latar Belakang**

Salah satu masalah tentang agraria atau tanah yang masi "kontroversi" adalah masalah tentang kepemilikan tanah *Absentee*(Guntai), yang dimaksud dengan tanah *Absentee* adalah kepemilikan tanah yang dimiliki oleh seorang sedangkan orang tersebut tidak berdomisili di tempat tanah tersebut berada.<sup>3</sup> Kepemilikan tanah secara *Absentee* merupakan salah satu hal yang dilarang oleh undang-undang Agraria. Larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* pada prinsipnya dilarang oleh karena melanggar asas nasionalitas yang terdapat dalam Pasal 9 ayat(1), menentukan bahwa, "hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa."<sup>4</sup> Dalam batas-batas ketentuan Pasal 1 dan Pasal 2", dan pada ayat(2) menentukan bahwa, "Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapatkan manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Dalam pasal tersebut dapat ditentukan bahwa setiap warga negara berhak memiliki hak atas tanah tanpa ada pembedaan.<sup>5</sup> Negara sebagai pihak penguasa memiliki hak menguasai terhadap tanah seperti

<sup>1</sup> Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing : Engeline R. Palandeng, SH, MH; Alsam Polotalo, SH, MH

<sup>2</sup> Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 110711094

<sup>3</sup>[http://googleweblight.com/?lite\\_url=http://www.rumah.com/berita-properti/2013/7/1321/tanah-absentee-apakah-itu&ei=7o4xEAj&lc=id-ID&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1460442572&sig=APY536z5R95NGonMZ8zeADhJ4chlzPbAtg](http://googleweblight.com/?lite_url=http://www.rumah.com/berita-properti/2013/7/1321/tanah-absentee-apakah-itu&ei=7o4xEAj&lc=id-ID&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1460442572&sig=APY536z5R95NGonMZ8zeADhJ4chlzPbAtg).

<sup>4</sup> Lihat Selengkapnya dalam Pasal 9 ayat(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

<sup>5</sup> Lihat Selengkapnya dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria

yang tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian dalam hal kesejahteraan sosial, atas dasar ini pula, tujuan hak menguasai negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.<sup>6</sup>

Selain itu dalam Pasal 10 ayat(1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria menentukan setiap orang dan badan hukum yang mempunyai sesuatu hak atas tanah pertanian pada dasarnya diwajibkan mengerjakan atau mengusahakannya sendiri secara aktif, dengan mencegah cara-cara pemerasan. Dalam pasal tersebut tidak dijelaskan secara tegas bahwa adanya larangan untuk kepemilikan tanah secara *Absentee*, tetapi melihat apa yang tertulis dalam pasal tersebut yang menyebutkan adanya suatu kewajiban untuk secara aktif mengerjakan atau mengusahakan tanah tersebut dengan mencegah cara-cara pemerasan, maka dapat disimpulkan undang-undang Agraria melarang adanya kepemilikan tanah secara *Absentee*.

Sebagai pelaksanaan dari ketentuan tanah tersebut pemerintah sebenarnya telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 Tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1964 (selanjutnya disebut PP. 224/1961), yang pada intinya melarang kepemilikan tanah pertanian secara *Absentee*.<sup>7</sup>

Tujuan dari larangan kepemilikan Tanah *Absentee* ini adalah agar hasil yang diperoleh dari penguasaan tanah pertanian tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat yang tinggal di daerah tempat tanah tersebut berada. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961, mewajibkan pemilik tanah yang bertempat tinggal diluar kecamatan tempat letak tanahnya

untuk mengalihkan hak atas tanah tersebut kepada orang lain, dalam Peraturan Pemerintah tersebut mewajibkan pemilik tanah untuk pindah ke kecamatan di mana tanah tersebut berada.<sup>8</sup>

Ketentuan mengenai larangan kepemilikan tanah *Absentee* dapat menimbulkan permasalahan-permasalahan. Permasalahan utama mengenai pengecualian-pengecualiannya seperti pada pengecualian pada orang atau badan hukum yang dapat memiliki tanah pertanian secara *Absentee* bila letak tanah tersebut dan tempat tinggal pemilik tanah tersebut berbatasan kecamatannya. Tetapi untuk saat ini jarak antara kecamatan lainnya tidak terlalu jauh malah terasa dekat, karena dengan adanya perkembangan di bidang transportasi yang semakin maju, sehingga memungkinkan orang yang tempat tinggalnya tidak berbatasan langsung dengan letak tanah untuk memiliki tanah pertanian secara *Absentee*. Karena mereka masih dapat mengerjakan tanah tersebut secara aktif. Undang-undang Pokok Agraria(UUPA), tidak mengizinkan kepemilikan tanah secara *Absentee*, dengan alasan kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Dikhawatirkan jika tanah yang dimiliki secara *Absentee* yang tidak diolah akan menjadi tanah terlantar atau tidak produktif sebab pemiliknya jauh.<sup>9</sup> Tanah *Absentee* dapat dimiliki oleh penduduk yang masih berbatasan dengan kecamatan di mana tanah tersebut berada. Selain itu tanah *Absentee* juga dapat dimiliki oleh pegawai negeri atau TNI(Tentara Negara Indonesia), dengan alasan keduanya adalah abdi negara yang dapat berpindah tugas dari satu wilayah ke wilayah Indonesia yang lainnya. Untuk itu pemilik tanah *Absentee* dapat menjual tanah tersebut kepada masyarakat sekitar.

Bisa juga menukar tanah tersebut atau memberikannya dengan sukarela dalam bentuk hibah kepada penduduk sekitar, akan tetapi jika ingin tetap memilikinya, dapat meminta salah satu anggota keluarganya untuk pindah ke lokasi tanah tersebut. Di lapangan begitu

<sup>6</sup> *Op.,Cit*, Mukmin Zakie, hal.15

<sup>7</sup> [https://googleweblight.com/?lite\\_url=https://adityoariwi-bowo.wordpress.com/2012/12/13/pengecualian-pemilikan-tanah-secara-guntai-absentee/&ei=uYi\\_emom&lc=id-ID&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1460442848&sig=APY536xAFmik8lQog2prHThPX8AQvdE5\\_Q](https://googleweblight.com/?lite_url=https://adityoariwi-bowo.wordpress.com/2012/12/13/pengecualian-pemilikan-tanah-secara-guntai-absentee/&ei=uYi_emom&lc=id-ID&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1460442848&sig=APY536xAFmik8lQog2prHThPX8AQvdE5_Q)

<sup>8</sup> Lihat Selengkapnya dalam Pasal 3 ayat(1) Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961

<sup>9</sup> <http://www.hukumpedia.com/hildagustina/eksistensi-larangan-kepemilikan-tanah-secara-apa-yang-diamankan-tanah-absentee-guntai-masih-diterapkan-saat-ini>

banyak terjadi praktik kecurangan terhadap tanah *Absentee*. Biasanya pemilik lahan mensiasatinya dengan membuat surat kuasa mutlak atau membuat KTP(kartu tanda penduduk) ganda. Akan tetapi, ternyata larangan kepemilikan tanah *Absentee* hanya untuk lahan pertanian bukan tanah yang akan digunakan sebagai properti.<sup>10</sup>

#### B. Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah Kedudukan Kepemilikan Tanah *Absentee* ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria?
2. Bagaimanakah Penerapan Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria terhadap Tanah Yang Dimiliki Secara *Absentee*?

#### C. Metode Penelitian

Dalam penelitian sehubungan dengan penyusunan skripsi ini penulis menggunakan dua jenis metode penelitian yaitu metode pengumpulan data dan pengolahan/ analisis data.

Dalam hal pengumpulan data, penelitian ini telah digunakan metode penelitian kepustakaan(*library research*) melalui penelaan buku-buku, perundang-undangan, dan berbagai dokumen tertulis lainnya yang ada kaitannya dengan masalah yang ada. Sehubungan dengan itu, maka pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *Yuridis Normatif*.

### PEMBAHASAN

#### A. Kedudukan Kepemilikan Tanah *Absentee* ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, tidak mengizinkan kepemilikan tanah secara *Absentee*, dengan alasan kepentingan sosial dan perlindungan tanah. Dikawatirkan jika kepemilikan tanah secara *Absentee* tidak

diolah akan menjadi terlantar atau tidak produktif oleh karena pemiliknya jauh. Tanah *Absentee* dapat dimiliki oleh penduduk yang berdomisili di kecamatan yang masih berbatasan dengan kecamatan di mana tanah berada. Selain itu, tanah *Absentee* juga dapat dimiliki oleh pegawai negeri atau TNI, dengan alasan keduanya adalah abdi negara yang dapat berpindah tugas dari satu wilayah ke wilayah lain. Untuk itu, pemilik tanah *Absentee* dapat menjual tanah tersebut kepada masyarakat sekitar. Bisa juga menukarkan tanah tersebut atau memberikan dengan sukarela dalam bentuk hibah kepada penduduk sekitar. Jika tetap ingin memilikinya, dia dapat meminta salah satu anggota keluarganya untuk pindah ke lokasi tanah tersebut. Di lapangan kerap banyak terjadi praktik kecurangan terhadap tanah *Absentee*. Biasanya pemilik lahan menyiasatinya dengan membuat surat kuasa mutlak atau membuat Kartu Tanda Penduduk(KTP), Akan tetapi ternyata larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* hanya untuk tanah pertanian, bukan untuk lahan yang akan digunakan untuk bangunan properti.<sup>11</sup>

Dengan demikian, maka yang dipunyai hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi. Tetapi wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian dari tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang yang ada di atasnya. Hak penguasaan tanah ini belum dihubungkan dengan tanah dan orang dalam badan hukum tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Adapun ketentuan hukum tanah yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga hukum adalah sebagai berikut:<sup>12</sup>

1. Memberi nama pada penguasaan hak yang bersangkutan;
2. Menetapkan isinya, yaitu mengatur apa saja yang boleh wajib dan dilarang untuk diperbuat oleh pemegang haknya serta jangka waktu penguasaannya;
3. Mengatur hal-hal mengenai subjeknya, siapa yang boleh menjadi pemegang

<sup>10</sup>

[http://googleweblight.com/?lite\\_url=http://www.rumah.com/berita-properti/2013/7/1321/tanah-absentee-apakah-itu&ei=7o4xEAj&lc=id-ID&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1460442572&sig=APY536z5R95NGonMZ8zeADH4chlzPbAtg](http://googleweblight.com/?lite_url=http://www.rumah.com/berita-properti/2013/7/1321/tanah-absentee-apakah-itu&ei=7o4xEAj&lc=id-ID&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1460442572&sig=APY536z5R95NGonMZ8zeADH4chlzPbAtg)

<sup>11</sup><http://taukcuearekajatigedhe.wordpress.com/2014/01/15/tanah-absentee/>

<sup>12</sup> *Op.,Cit.,* Angger sipit, hal. 34

haknya dan syarat-syarat bagi penguasaannya;

4. Mengatur hal-hal mengenai tanahnya.

Berdasarkan dari poin-poin tersebut sehubungan dengan kepemilikan tanah secara *Absentee* dalam hal kejelasan kepemilikan dapat dibenarkan oleh karena hak setiap orang yang melekat pada dirinya untuk dapat memiliki setiap benda tentunya dengan cara-cara yang wajar atau dengan cara-cara jual-beli dan sebagainya. Tetapi kepemilikan tanah secara *Absentee* apabila dilihat dari segi asas kemanfaatan tentunya berbeda dengan pandangan yang lainnya, ini dikarenakan setiap tanah atau lahan harus memberikan kemakmuran atau manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat sesuai dengan apa yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945(UUD RI. 1945).

Hak penguasaan tanah atas tanah ini sudah dihubungkan dengan hak tertentu sebagai subjek atau pemegang haknya. Pada dasarnya sumber hukum tanah di Indonesia dapat dibagi dengan dua sumber hukum yaitu suber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Budi Harsono menjelaskan bahwa, norma-norma hukum tertulis merupakan norma yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan norma hukum adat tidak tertulis, berupa hukum adat dan hukum kebiasaan baru yang bukan hukum adat.<sup>13</sup> Sehubungan dengan kepemilikan tanah yang secara *Absentee* berdasarkan dari apa yang dijelaskan di atas maka kepemilikan tanah tersebut juga tidak lepas dari norma-norma adat dari setiap wilayah atau di tempat tanah tersebut. Sudah barang tentu mengenai hal-hal adat memang keberadaannya diakui juga oleh norma-norma hukum dalam hidup bermasyarakat.

Dalam melakukan perbuatan hukum tertentu terhadap hak atas tanah, biasanya calon penerima hak diwajibkan membuat pernyataan sebagaimana yang diamanatkan Pasal 99 PMNA/ KBPN Nomor 3 Tahun 1997 Surat pernyataan itu antara lain memuat

masalah kepemilikan tanah secara *Absentee* dan *Land Reform*.<sup>14</sup>

Ternyata tidak sedikit yang kurang paham mengenai kepemilikan tanah secara *Absentee* dan *Land reform*. Sehingga dapat disimpulkan pula bahwa adanya larangan kepemilikan tanah secara *Absentee* pada dasarnya sebagai bentuk usaha menghapus sistem tuan tanah dalam hal ini memonopoli kepemilikan tanah sehingga sulit bagi penggarab untuk memanfaatkannya secara efisien dan juga dengan menghapus sistem tersebut dapat menciptakan kesempatan yang sama bagi masyarakat yang lainnya untuk memanfaatkan tanah dalam menopang kebutuhan hidup sehari-hari. Mengingat juga apa yang tercantum dalam memori penjelasan UUPA pada angka II (1) antara lain diuraikan bahwa prinsip nasionalitas berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Indonesia menjadi hak pula dalam bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata jadi pemilik dari pemiliknya saja, sengan demikian bangsa Indonesia merupakan semacam hak ulayat yang diangkat dari tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan mengenai seluruh wilayah Indonesia.<sup>15</sup>

Dalam hal kepemilikan tanah secara *Absentee* bahkan terkadang ditemukan ada akta perjanjian ikatan jual-beli yang obyeknya adalah tanah sawah, dan pemiliknya berstatus *Absentee*, sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria,<sup>16</sup> telah menjelaskan bahwa untuk tidak merugikan kepentingan umum maka pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan. Maka seorang mempunyai tanah yang luas cenderung untuk menjadi tuan tanah atau *Land Lord* dan hal tersebut cenderung untuk tidak bertempat tinggal di daerah pertaniannya atau di mana tanahnya itu

<sup>14</sup>

[http://googleweblight.com/?lite\\_url=http://www.hukumperti.com/2013/11/06/asas-asas-hukum-agraria/&ei=fA3VWTC5&lc=id--ID&geid=14&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1472552770&sig=AKOVD67IYUyeQ86w4LLS70pZPOw20Nar9Q](http://googleweblight.com/?lite_url=http://www.hukumperti.com/2013/11/06/asas-asas-hukum-agraria/&ei=fA3VWTC5&lc=id--ID&geid=14&s=1&m=525&host=www.google.co.id&ts=1472552770&sig=AKOVD67IYUyeQ86w4LLS70pZPOw20Nar9Q)

<sup>15</sup> *Op.,Cit.*, H. Muhammad Yamin Lubis Dan Abdul Rahim Lubis, hal 13

<sup>16</sup> <http://www.rumah.com/berita-properti/2013/7/1321/tanah-absentee-apakah-itu>

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 9

terletak. Dalam pertanian mengingat ratio-nya maka syarat-syarat akan dapat tinggal itu kiranya masih dapat diperlukan sesuai dengan ketentuan tentang *Absentee* yaitu tidak ada keberatan jika petani penggarap bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan tempat letak tanahnya asal jarak tempat tinggal penggarap dan tanah yang bersangkutan masih memungkinkan mengerjakan tanah itu secara efisien.

#### **B. Penerapan Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 terhadap Tanah Yang Dimiliki Secara *Absentee*.**

Penerapan dari UUPA terhadap tanah-tanah yang dimiliki secara *Absentee* hingga saat ini dapat terlihat dalam masyarakat sebagai suatu gejala hukum yang belum ada kepastian, hal ini disebabkan begitu banyaknya orang-orang lebih khusus penguasa (Pejabat/orang yang kaya), tidak sedikit yang memiliki tanah secara *Absentee*, sedangkan dalam penerapan hukum hal tersebut merupakan suatu hak individu untuk melakukan peralihan hak atas tanah baik dengan cara jual-beli ataupun dengan cara-cara lainnya seperti gadai.

Mengenai Ketentuan Hak dan Tanah tentunya berdasar dari hak suatu bangsa yakni Hak bangsa adalah istilah untuk lembaga hukum dan hubungan hukum yang kongkrit dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di atasnya. Istilah ini bukanlah istilah resmi yang terdapat dalam Undang-undang Pokok Agraria. Hak ini merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi di dalam hukum tanah nasional. Pemilik dari hak ini adalah seluruh rakyat Indonesia yang sepanjang bersatu sebagai bangsa-bangsa Indonesia yang terdahulu dan generasi yang datang. Hak ini meliputi semua tanah yang ada di dalam wilayah Negara Wilayah Indonesia.<sup>17</sup> Berdasarkan hal tersebut secara umum masalah kepemilikan tanah diserahkan penuh kepada masyarakat pemegang hak atas tanah, tetapi disisi lain UUPA dalam pelaksanaannya tidak merekomendasi adanya pemilikan tanah secara *Absentee*.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hal. 71

Dalam hubungannya dengan hukum Perdata lebih khusus dengan Hukum benda yakni, adalah hukum yang mengatur hubungan subyek hukum dengan benda, yang menimbulkan hak kebendaan.<sup>18</sup> Sesuai dengan apa yang di maksud dengan benda yakni benda adalah segala sesuatu yang dapat di hakki.<sup>19</sup> Hukum benda merupakan bagian dari hukum kekayaan. Di atur dalam buku II KUHPerdata, Pasal 499 sampai dengan Pasal 1232 KUHPerdata, meliputi pengertian benda dan macam-macam benda serta pengertian hak kebendaan dan macam-macam hak kebendaan. Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 pada tanggal 24 september 1960, maka di dalam Buku II KUHPerdata tidak ada lagi ketentuan-ketentuan tentang benda bergerak. Berdasarkan dari apa yang dijelaskan di atas maka jelaslah hubungan antara Hukum Perdata dengan Hukum Agraria, yakni agraria merupakan kekhususan dari Hukum Perdata. Kemudian mengenai hak kepemilikan atas tanah Hak milik menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA, adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA yaitu “ semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”. Pengaturan dalam KUHPerdata tentang masalah kepemilikan benda terutama benda tidak bergerak lebih khusus mengenai tanah, memang sudah merupakan hak bagi setiap individu untuk melakukan peralihan hak atas tanah atau lahan kepada subyek yang lain baik yang berada di daerahnya maupun yang berada di luar daerahnya, hal inilah yang menjadi suatu fenomena dalam Penerapan UUPA sendiri dalam mencegah adanya kepemilikan tanah atau lahan secara *Absentee*.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Hukum Tanah Nasional, adalah;

1. Hak bangsa Indonesia atas tanah: Hak Indonesia atas tanah ini merupakan hak penguasaan tanah yang tertinggi dan

<sup>18</sup> Djaja S. Meliala, *Hukum Perdata Dalam Perspektif Burgerlijk Wet Boek*, Nuansa Aulia, Bandung, 2013, hal. 10

<sup>19</sup> Pasal 499 Kitab Undang-Undangn Hukum Perdata (*Burgerlijk Wet Boek*)

meliputi semua yang ada dalam wilayah negara, yang merupakan tanah bersama, bersifat abadi dan menjadi induk bagi hak-hak penguasaan yang lain atas tanah;<sup>20</sup>

2. Hak menguasai dari negara atas tanah: Hak menguasai atas tanah bersumber pada hak bangsa Indonesia atas tanah, yang hakikatnya merupakan penugasan pelaksanaan tegas kewenangan bangsa yang mengandung unsur hukum publik. tugas mengelola hukum tanah bersama tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh Bangsa Indonesia, maka dalam penyelenggaraannya, Bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengembal amanat tersebut, pada tingkat tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;<sup>21</sup>

Kemudian mengenai Pengukuran hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum tanah di bagi menjadi dua yaitu:<sup>22</sup>

1. Hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga Hukum, hak penguasaan atas tanah ini belum dihubungkan antara tanah dan orang dan badan hukum tertentu sebagai pemegang haknya; dan,
2. Hak penguasaan atas tanah sebagai hubungan hukum yang kongkret. Hak penguasaan atas tanah ini sudah dihubungkan antara tanah tertentu sebagai objek dan orang atau badan hukum tertentu dan sebagai subjek atau pemegang haknya.

Ada juga penguasaan secara yuridis yang tidak memberi kewenangan untuk menguasai tanah yang bersangkutan secara fisik, misalnya kreditor/bank pemegang hak jaminan atas tanah mempunyai hak penguasaan tanah secara yuridis atas tanah dijadikan agunan, akan tetapi secara fisik penguasaan tetap ada pada pemilik tanah.<sup>23</sup> Penguasaan yuridis dan fisik atas tanah tersebut di atas dipakai dalam aspek privat atau keperdataan sedang

penguasaan yuridis yang beraspek publik dapat dilihat pada penguasaan atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang kewajiban, wajib atau dilarang bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang diwakunya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur pembeda diantara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah. Pengertian penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, juga dalam arti yuridis. Juga beraspek privat dan publik. Penguasaan dalam arti yuridis adalah penguasaan yang dilandasi hak, yang dilindungi oleh hukum dan pada umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang diwakunya, misalnya pemilik tanah mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya, tidak diserahkan kepada pihak lain. Ada juga penguasaan yuridis, yang biarpun memberikan kewenangan untuk menguasai tanah yang diwakunya secara fisik, kenyataannya penguasaan fisiknya dilakukan oleh pihak lain, misalnya seseorang yang memiliki tanah tidak mempergunakan tanahnya sendiri akan tetapi disewakan kepada pihak lain, dalam hal ini secara yuridis tanah tersebut dimiliki oleh penyewa tanah. Orang-orang asing hanya dapat mempunyai tanah dengan hak pakai yang luas dan jangka waktunya terbatas. Demikian pula, pada dasarnya badan-badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik. Adapun yang menjadi pertimbangan untuk melarang badan-badan hukum tidak perlu mempunyai hak milik tetap cukup hak-hak lainnya, asal saja ada jaminan-jaminan yang cukup bagi keperluan-keperluannya yang khusus(hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, dan hak-hak lainnya). Kecuali badan-badan hukum yang bergerak dalam lapangan sosial dan keagamaan dapat mempunyai hak milik atas tanah, sepanjang tanahnya diperlukan untuk usahanya dalam lapangan sosial dan keagamaan itu. Dalam hal-hal ini yang tidak langsung berhubungan dengan bidang-bidang

<sup>20</sup> Pasal 1 Ayat 1-3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.

<sup>21</sup> Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria.

<sup>22</sup> *Op., Cit.*, Kurniawan Ghazali, hal. 35

<sup>23</sup> *Op., Cit.*, Kurniawan Ghazali, hal. 35

itu, maka badan-badan hukum ini dianggap sebagai badan hukum biasa. Dengan demikian, akan dapat dicegah usaha-usaha penyelundupan hukum yang bermaksud menghindari ketentuan-ketentuan mengenai batas maksimum luas tanah yang dipunyai dengan hak milik yang dilakukan oleh badan-badan hukum.

Di antara hak-hak yang lain di atas, ada yang sifatnya sangat khusus, yang bukan sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu yang di haki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan. Hubungannya bukan sekedar hubungan lugas yang memberi kewenangan memakai suatu bidang tanah tertentu. Pemegang haknya sebagai orang Indonesia, yang belum mendapat pengaruh pemikiran barat, merasa handar beni/tanah yang bersangkutan.<sup>24</sup>

Kemudian Tiap-tiap warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sam untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Dalam pada itu, perlu diadakan perlindungan bagi golongan warga negara yang lemah terhadap sesama warga negara yang kuat di dalam kedudukan ekonominya. Dengan ditentukan bahwa jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, dan perbuatan-perbuatan yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan ini merupakan alat untuk melindungi golongan-golongan yang lemah sebagaimana dimaksudkan tersebut di atas. Dalam hubungan itu dibuat ketentuan yang bermaksud mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas dalam bidang-bidang usaha agraria. Hali ini bertentangan dengan asas keadilan sosial yang berperikemanusiaan. Segala usaha bersama dalam lapangan agraria harus berdasarkan atas kepentingan bersama dalam rangka kepentingan nasional sehingga pemerintah berkewajiban untuk mencegah

adanya organisasi dan usaha-usaha perseorangan dalam lapangan agraria yang bersifat monopoli swasta. Kemudian mengenai hak pengelolaan di mana Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegang haknya dan bagian-bagian dari hak pengelolaan tersebut dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan hak-hak tertentu.<sup>25</sup> Jadi dalam konteks Agraria hak pengelolaan ini termasuk hak atas tanah, yakni hak menguasai negara yang dapat diberikan oleh hukum sebagai pemegangnya, baik menurut ketentuan undang-undang atau penetapan pemerintah. Demikian juga jelas objektifnya, artinya kewenangan untuk menggunakan Hak Pengelolaan ini telah ditentukan. Maka dengan demikian Hak pengelolaan sebagai gempilan Hak menguasai ini jelas sebagai hak atas tanah yang sudah kongkrit diberikan kepada subjeknya untuk keperluan subjek segala kewajiban dan kewenangan.

Kemudian demi kepentingan umum maka hak milik-pun bisa dicabut hal ini sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia yakni.<sup>26</sup> Pencabutan hak milik atas suatu benda demi kepentingan umum, hanya diperbolehkan dengan mengganti kerugian yang wajar dan secara pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Apabila sesuatu benda berdasarkan ketentuan hukum demi kepentingan umum harus dimusnakan atau tidak dipberdayakan baik untuk selamanya maupun untuk sementara waktu maka hal itu dilakukan dengan mengganti kerugian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kecuali ditentukan lain.

Penerapan UUPA terhadap kepemilikan tanah atau lahan secara *Absentee* memang belum maksimal, artinya belum terakomodir dengan baik oleh pemerintah baik pusat hingga ke daerah. Dalam penerapannya ada begitu banyak masalah dalam kepemilikan tanah atau lahan secara *Absentee* terutama pada bidang administrasi desa atau kecamatan, di mana

<sup>24</sup> *Op.,Cit.*, Mohammad Machfudh Zaqoni, hal. 14

<sup>25</sup> *Op.,Cit.*, H. Muhammad Yamin Lubis Dan Abdul Rahim Lubis, hal. 23

<sup>26</sup> Tim Permata Press, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, Permata Press, Jakarta, 2012, hal. 11

lahan atau tanah yang terdaftar pada daerah tersebut sudah bukan menjadi milik dari warga daerah tersebut, hal inipun akan menimbulkan masalah-masalah administrasi yang lainnya, misalnya masalah pajak. Tentunya dalam hal domisili tanah akan disesuaikan dengan subyek pajak, sehingga dari segi administrasi perpajakan kepemilikan tanah atau lahan secara *Absentee* menjadi kabur. Hal inilah yang menjadi masalah-masalah yang sudah umum dalam kepemilikan tanah secara *Absentee*.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Kepemilikan tanah secara *Absentee* memang memunculkan fenomena dalam dunia hukum, hal ini dikarenakan kepemilikan tanah secara *Absentee* bertentangan dengan sejumlah aturan yang ada dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Akan tetapi di sisi lain kepemilikan tanah secara *Absentee* apalagi yang diperoleh dari hasil jual-beli merupakan sesuatu yang secara normatif tidak bertentangan pula dengan hukum ada umumnya, baik hukum materil Perdata maupun aturan-aturan lain yang mengatur tentang kepemilikan, sehingga perpindahan hak oleh karena suatu perikatan yang sah secara Undang-undang diantara kedua belah pihak maka sah juga secara hukum untuk dapat memiliki tanah *Absentee*.
2. Melaksanakan amanat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, maka dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 224 Tahun 1961 Jo. Peraturan Pemerintah Republik Nomor 41 Tahun 1964 menentukan sebagai berikut: "pemilik tanah pertanian yang bertempat tinggal di luar kecamatan tempat letak tanahnya, dalam jangka waktu enam bulan wajib mengalihkan hak atas tanahnya kepada orang lain dikecamatan tempat letak tanah itu atau pindah ke kecamatan letak tanah tersebut". Kemudian pada intin pokok dari undang-undang tersebut adalah kepemilikan tanah pertanian oleh orang

yang berada di tempat luar kecamatan tempat letak tanahnya. Namun larangan tersebut tidak berlaku terhadap pemilik yang bertempat tinggal di kecamatan yang berbatasan dengan kecamatan tempat letak tanah yang bersangkutan, asal jarak antara tempat tinggal pemilik itu dan tanahnya menurut pertimbangan pada waktu itu masih memungkinkan untuk mengerjakan tanahnya secara efisien.

### B. Saran

1. Kepemilikan tanah secara *Absentee* seperti yang kita ketahui bersama sudah bukan menjadi sesuatu yang baru dalam kehidupan bermasyarakat, desakan ekonomi dan juga faktor-faktor lain dalam hal ini jual-beli lahan yang dilakukan oleh masyarakat tanpa melihat kedudukan atau tempat tinggal dari pembeli tersebut, sehingga diharapkan kedepan dalam hal ini pemerintah lebih memperjelas lagi hal-hal mengenai kedudukan dari Kepemilikan tanah secara *Absentee* agar kedepannya dapat menjalankan hukum sesuai dengan asas keadilan dan asas kemanfaatan.
2. Kepemilikan tanah secara *Absentee* melihat kondisi saat ini memang sudah tidak dapat terkendali yang merupakan suatu gejala hukum dalam masyarakat yang hingga saat ini tidak secara tegas atau belum maksimal dari pihak pemerintah baik pusat hingga ke daerah mensosialisasikan ataupun menegakkan amanat-amanat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria seperti yang telah di bahas dalam pembahasan. Sehingga kedepan harusnya Pemerintah demi dan untuk kepentingan rakyat yang bisa menopang baik dari segi kesejahteraan dan lain-lain harus bisa menegaskan kepada rakyat untuk tidak melakukan kepemilikan tanah secara *Absentee*. Kemudian juga untuk mengkaji hingga pada penyempurnaan peraturan perundang-undangan dalam hal menjamin kepastian hukum dari pada kepemilikan tanah *Absentee*.



DAFTAR PUSTAKA

**Literatur**

- Arba H.M., *Hukum Agraria Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016;
- Apeldorn L.J. Van, *Pengantar Ilmu hukum(Inleiding tot de studie van het nederlandse recht)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2009;
- Budiyono Tri, *Hukum Dagang (Bentuk Usaha Tidak Berbadan Hukum)*, Griya Media, Salatiga, 2010;
- Dewi Eli Wulia, *Mudahyan Mengurus Sertifikat Tanah Dan Segala Perizinznnya*, Buku Pintar, Yogyakarta, 2014;
- Ghazali Kurniawan, *Cara Mudah Mengurus Sertifikat Tanah*, Kata Pena, Jakarta, 2013;
- Hartanto Andy, *Hukum Pertanahan (Karakteristik Jual Beli Tanah Yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya)*, LaksBang Justitia, 2014;
- Hartanto J. Andy, *Pendahuluan Lengkap Hukum Praktis: Kepemilikan Tanah*, LaksBang Justitia, Bandung, 2015;
- Lubis H. Muhammad Yamin Dan Lubis Abdul Rahim, *Kepemilikan Properti Di Indonesia (Termasuk Kepemilikan Rumah Orang Asing)*, Mandar Maju, Bandung, 2013;
- Meliala Djaja S., *Hukum Perdata Dalam Perspektif Burgerlijk Wet Boek*, Nuansa Aulia, Bandung, 2013;
- Muchsin H., *Hukum Agraria Indonesia (Dalam Perspektif Sejarah)*, Refika Aditama, Bandung, 2014;
- Pramukti Angger Sigit Dan Widayanto Erdha, *Tanah Sengketa (Panduan Mengurus Peralihan Hak Atas Tanah Secara Aman)*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2015;
- Tim Permata Press, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia*, Permata Press, Jakarta, 2012;
- Zakie Mukmin, *Kewenangan Negara Dalam Pengadaan Tanah (Bagi Kepentingan Umum Di Indonesia Dan Malaysia)*, Buku Litera, Yogyakarta, 2013;
- Zarqoni Mohammad Machfudh, *Hak Atas Tanah (Perolehan, Asal Dan Turunannya, Serta Kaitanya Dengan Jaminan Kepastian Hukum "Legal Guarantee" Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya "Property Right")*, Prestasi Pustaka Raya, Jakarta, 2015;

Zumrokhatun Siti Dan Syahrizal Darda, *Undang-Undang Agraria Dan Aplikasinya*, Dunia Cerdas, Jakarta, 2014.

**Undang-undang**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 56/ Prp Tahun 1960 Tentang *Land Reform*;
- Surat PMNA/ KBPN Nomor 3 Tahun 1997.